

Statsforvalteren i Vestfold og Telemark
Postboks 2076
3103 TØNSBERG

Deres ref

Vår ref
23/4867-34

Dato
3. november 2025

Sandefjord kommune - Innsigelse til kommuneplanens arealdel 2023-2035 – Rettet vedtak.

Kommunal- og distriktsdepartementet godkjenner ikke næringsområdet B09 Borgeskogen. Området tilbakeføres til formål for landbruk, natur og friluftsliv (LNF). Kommuneplanen endres også slik at det innføres krav om reguleringsplan ved bygging nye boliger i områder hvor det kan være kvikkleire, flom eller skred i bratt terreng. Innsigelsene fra Vestfold fylkeskommune, Statsforvalteren i Vestfold og Telemark og Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) tas dermed til følge.

Bakgrunn

Arealdelen i kommuneplanen til Sandefjord kommune ble sendt til departementet fra Statsforvalteren i Vestfold og Telemark 3. november 2023, på grunn av uløste innsigelser fra statsforvalteren, fylkeskommunen og NVE. Innsigelsene fra statsforvalteren og fylkeskommunen gjelder et nytt næringsområde, N09 Borgeskogen. Innsigelsen fra NVE gjelder en bestemmelse om unntak fra plankrav for opptil seks boenheter uten at reell fare er avklart på siste plannivå. Kommunal- og distriktsdepartementet avgjør etter plan- og bygningsloven § 11-16 om innsigelsene skal tas til følge.

N09 er foreslått som næringsområde og ligger i forlengelsen av et stort eksisterende næringsområde nær E18. Området er på rundt 113 dekar. I forrige kommuneplan var området satt av til offentlig og privat tjenesteyting, med en forutsetning om at det skulle brukes til fengsel. Dersom det ikke ble etablert fengsel, skulle området tilbakeføres til LNF-formål.

Planbestemmelsene i kommuneplanens arealdel slår i § 1.1.1 fast at i områder som er vist som eksisterende boligområder på plankartet, kan det bygges opptil seks nye boenheter

uten krav om reguleringsplan, forutsatt at flere vilkår i samme paragraf er oppfylt. I forrige kommuneplan var det et lignende unntak, men med en øvre grense på fem nye boenheter. Underveis i kommuneplanprosessen kom det flere andre innsigelser, men disse er løst lokalt og omtales derfor ikke nærmere i dette vedtaket.

Vestfold og Telemark fylkeskommune vedtok i møte i Hovedutvalget for klima, areal og plan 12. november 2022 å fremme innsigelse mot N09 Borge-skogen. Innsigelsen ble stadfestet av fylkestinget i nye Vestfold fylkeskommune 25. januar 2024. Fylkeskommunen mener at utbygging av området er i strid med viktige regionale viltinteresser. N09 Borge-skogen ligger nær en viltpassasje på E18. E18 utgjør en barriere for utveksling av vilt mellom østlige og vestlige deler av fylket. Uten slik utveksling kan bestanden i øst bli isolert. Da E18 gjennom Vestfold ble oppgradert for noen år siden, investerte staten betydelig i viltpassasjer for å sikre at store hjortevilt kunne krysse mellom øst og vest. Fylket viser til at bruken av disse passasjene er undersøkt i ettertid, og at de ser ut til å fungere. Dersom N09 Borge-skogen bygges ut, mener fylket at det er stor fare for at viltet vil bli skremt bort fra passasjen.

Fylkeskommunen viser til at det i forrige kommuneplan ble slått fast at dersom det ikke ble etablert et regionalt fengsel her, skulle området tilbakeføres til LNF-formål. Da området ble tatt inn i kommuneplanen, vurderte regionale myndigheter at et nytt fengsel representerte en tungtveiende samfunnsinteresse. Det er nå avklart at det ikke vil bli etablert fengsel her. I sin uttalelse til kommuneplanen skriver fylkeskommunen at Sandefjord kommune samlet sett har god tilgang på næringsarealer. De er også positive til at kommunen har åpnet for økt utnyttelse av eksisterende næringsområder. Fylkeskommunens vurdering er derfor at det ikke er behov for mange nye, større næringsområder i Sandefjord i planperioden. De mener derfor at tilsvarende samfunnsinteresse som for fengselet ikke lenger foreligger.

Statsforvalteren i Vestfold og Telemark fremmet i brev av 14. oktober 2022 innsigelse mot N09 Borge-skogen. Argumentene er i hovedsak de samme som fylkeskommunens. Statsforvalteren fremmet innsigelse blant annet fordi området har en viktig funksjon som forflytnings- og spredningskorridor for arter, og legger også vekt på at det er brukt store ressurser på å opprettholde og sikre villtreet.

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) fremmet i brev av 4. november 2022 innsigelse til kommuneplanen. Innsigelsen gjelder unntaket fra plankrav for opptil seks boenheter per eiendom i visse områder. NVE skriver at det er store områder avsatt til boligformål i kommuneplanen hvor naturfare ikke er utredet. Særlig gjelder dette kvikkleire, men også flom og andre naturfarer. Store deler av kommunen ligger under marin grense og kan dermed ha kvikkleire. Å åpne for opptil seks boenheter uten plankrav kan påvirke sikkerheten, både for tiltaket selv og for eksisterende boliger i nærheten.

I innsigelsen viser NVE til at kommunen ikke kan skyve slike vurderinger til byggesaken. Dette fremgår blant annet av rundskriv H-5/18 *Samfunnssikkerhet i planlegging og byggesaksbehandling*. Her står det også at dersom tiltak skal kunne gjennomføres direkte med hjemmel i kommuneplanens arealdel, må kommunen ha sørget for kartlegging,

risikovurdering og oppfølging tilsvarende det som kreves på reguleringsplannivå gjennom kommuneplanprosessen. Dette er ikke gjort i denne saken.

NVE skriver at innsigelsen kan løses ved at områdene som er åpnet for direkte utbygging blir utredet for reell fare, eller ved at det innføres plankrav.

Sandefjord kommune legger vekt på at Borgeskogen er et regionalt viktig næringsområde. Kommunen argumenterer for at det er bedre arealpolitikk å utvide et eksisterende område enn å etablere nye. De ønsker å legge til rette for ny, privat næringsvirksomhet, og ser det som avgjørende å ha god tilgang på næringsarealer som er tilgjengelige på kort sikt. Flere av næringsområdene i kommuneplanen kan ikke bygges ut før avklaringer om fremtidig infrastruktur er gjort. En stor fordel med Borgeskogen er at all nødvendig infrastruktur allerede er på plass.

Kommunen mener at hensynet til regional næringsutvikling i dette tilfellet må veie tyngre enn hensynet til villtrekket. De viser også til et notat av 1. september 2023 fra plankonsulenten til aktøren bak arealinnspillet. I dette notatet står det at langt flere elg krysser ved andre krysningspunkter langs E18, og at den lokale hjortefarmen trolig er grunnen til at mange hjort bruker krysningspunktet ved Ramsum, som denne saken gjelder. Konsulentene skriver også at utvidelsen av industriområdet vil ligge noe i le for hjortefarmen. Samlet vurderer de konsekvensgraden som «noe miljøskade», mindre alvorlig enn tidligere utredninger.

Når det gjelder NVEs innsigelse, viser kommunen til at hovedregelen er at større kommuner har ett eller flere unntak fra plankrav for et få antall boenheter. Hvor stort unntaket er varierer, men det åpnes likevel for at noen få hus kan bygges uten reguleringsplan. Kommunen viser til at det i 2022 alene ble godkjent 90 boligbygg med til sammen 140 boenheter i uregulerte områder. Dersom alle disse skulle vært regulert, ville det medført en mangedobling i antall reguleringsplaner. Til sammenligning vedtok kommunen 18 reguleringsplaner i 2018. Kommunen mener dette ville påført både kommunen, private utbyggere og fremtidige boligkjøpere store ekstrautgifter. De eventuelle fordelene i form av økt sikkerhet vil være langt mindre enn de samfunnsmessige ulempene ved å imøtekomme innsigelsen.

Sandefjord kommune er klar over faren for kvikkleireskred. De viser til at planbestemmelsene i kommuneplanen stiller krav om at alle nye tiltak skal utrede faren for områdeskred. De mener at krav i byggesaken kan sikre at utbygginger ikke utløser skred. Kommunen mener de har gode rutiner for å vurdere dette i byggesaker, og at de får god hjelp fra NVE når de ber om det.

Forrige kommuneplan, vedtatt i 2019, hadde et tilsvarende unntak fra plankrav, men for fem boenheter i stedet for seks. Plan- og bygningsloven § 5-5 første ledd andre punkt sier at man ikke kan fremme innsigelse mot forhold som det kunne vært fremmet innsigelse mot i en tidligere plan vedtatt de siste ti årene. Kommunen mener derfor at direktoratet kun kan ha

innsigelse til det som er nytt i forhold til forrige kommuneplan – altså økningen fra fem til seks boenheter uten plankrav.

Sandefjord kommune ser på NVEs innsigelse som prinsipiell, og skriver at de er den første kommunen som møter dette kravet. Andre kommuner i nærheten har nylig fått godkjent kommuneplaner med unntak fra plankrav uten innsigelse. Kommunen mener dette gir nabokommunene en konkurransefordel, ved at det blir enklere og billigere å bygge nye boliger der enn i Sandefjord.

Mekling ble gjennomført 27. april 2023, uten at partene kom til en løsning. Sandefjord kommunestyre vedtok kommuneplanens arealdel 21. september 2023.

Statsforvalteren i Vestfold og Telemark sendte saken til Kommunal- og distriktsdepartementet i brev av 3. november 2023. I oversendelsen slutter statsforvalteren seg til vurderingene fra innsigelsesmyndighetene. Statsforvalteren ser N09 Borgekogen som en avveining mellom regional næringsutvikling og hensynet til naturmangfold. De legger vekt på de store økonomiske investeringene i etableringen av viltkrysningspunktet, og at det var en forutsetning at fremtidig arealforvaltning i nærområdene ikke skulle svekke vilttrekket. Statsforvalteren anbefaler derfor å ta innsigelsen til følge og tilbakeføre arealet til LNF-formål.

Når det gjelder unntaket fra plankrav, kommenterer statsforvalteren at de ser innsigelsen som uttrykk for en endret praksis fra NVE, og at ulike utredningskrav mellom kommuner er uheldig. Statsforvalteren viser til tidligere uttalelser fra departementet, som slår fast at reell fare må være utredet på siste plannivå. På denne bakgrunn skriver statsforvalteren at innsigelsen er i tråd med departementets syn.

Møte og befaring i saken ble holdt 12. januar 2024. Til stede var representanter fra Sandefjord kommune, Vestfold fylkeskommune (etter fylkesdelingen), Statsforvalteren i Vestfold og Telemark, Klima- og miljødepartementet, Miljødirektoratet, Landbruks- og matdepartementet, Norges vassdrags- og energidirektorat, Energidepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet.

Klima- og miljødepartementet anbefaler i brev av 31. januar 2024 å ta innsigelsen til N09 Borgekogen til følge. Anbefalingen bygger på en faglig vurdering fra Miljødirektoratet. Etter departementets vurdering er området i konflikt med miljøinteresser av vesentlig regional betydning. De mener fordelene ved utbygging ikke oppveier ulempene. Skogområdet har en viktig funksjon som trekk-korridor for store hjortevilt, og nedbygging vil påvirke et viktig regionalt vilttrekk negativt. Departementet mener dette vil øke den samlede belastningen, sett i sammenheng med tidligere inngrep i området. De viser også til at Sandefjord kommune har store reserver av næringsareal og potensial for bedre arealutnyttelse i eksisterende områder. Det legges også vekt på at da E18 ble utbyggt, valgte myndighetene gjennom en grundig prosess ut noen få krysningspunkter for hjortevilt. Krysningspunktet ved Ramsum er ett av disse, og det ble investert betydelige midler i etableringen.

Landbruks- og matdepartementet anbefaler i brev av 15. februar 2024 å ta innsigelsen til N09 Borgeskogen til følge. Deres rolle er å ivareta interessene til det høstbare viltet. Departementet legger vekt på at det er stor fare for at området vil påvirke en regionalt viktig viltkorridor negativt. De mener det er svært viktig å sikre gode ferdselsårer for hjortevilt og unngå ytterligere oppdeling av leveområdene. Selv om de forstår ønsket om nye næringsområder og økt sysselsetting, mener de at kommunen allerede har tilstrekkelig areal til næringsformål. Områder som er en viktig del av et regionalt vilttrekk, bør bare omdisponeres dersom det foreligger tungtveiende samfunnsinteresser – noe de ikke mener er tilfelle her.

Energidepartementet anbefaler i brev av 15. mai 2024 å ta NVEs innsigelse til følge. De viser til Kommunal- og distriktsdepartementets rundskriv 5/18. Departementet påpeker også at Sandefjord kommune ikke har gjort noen av de endringene NVE har foreslått for å løse innsigelsen. Uttalelsen fremhever at rundskrivets krav er faglig godt begrunnet og har sikkerhetsmessig betydning for utbygging i hele landet.

Kommunal- og distriktsdepartementets vurdering

Kommunal- og distriktsdepartementet skal etter plan- og bygningsloven § 11-16 andre ledd ta stilling til om innsigelsen til kommuneplanen skal tas til følge, eller om kommunens vedtak skal godkjennes. Departementet kan gjøre nødvendige endringer i planen.

Næringsområdet på Borgeskogen

Spørsmålet om N09 Borgeskogen skal være LNF-område eller næringsområde handler om hvor store negative konsekvenser en utvidelse av næringsområdet vil ha for hjortevilt, og hvordan disse konsekvensene skal veies opp mot fordelene ved utbygging.

Departementet finner ikke grunn til å gjøre andre naturfaglige vurderinger enn det Miljødirektoratet og Klima- og miljødepartementet har gjort. Selv om elg og hjort ikke er rødlistede arter, er det viktig å bevare bestandene. De er en naturlig del av økosystemene på begge sider av E18, og det er derfor viktig å sikre at de kan krysse veien.

Det er samtidig viktig å legge til rette for tilstrekkelig næringsareal med minst mulig negative konsekvenser for miljøet. Mer effektiv utnyttelse av eksisterende næringsarealer bør inngå i planvurderingene. Departementet merker seg fylkeskommunens vurdering om at kommunen samlet sett har tilstrekkelig reserve av næringsareal, og at kommunen åpner for økt utnyttelse av eksisterende områder. Dette taler for at det ikke er strengt nødvendig å legge inn et nytt næringsområde på Borgeskogen nå.

Området ble tidligere satt av til fengsel i kommuneplanen. Et nytt regionalt fengsel er en tungtveiende samfunnsinteresse, som både regionale myndigheter og kommunen mente veide tyngre enn hensynet til hjortevilt. Å bruke området til næringsformål er ikke en like tungtveiende interesse. At staten har investert betydelige midler i viltkrysningspunktet, taler også for at arealbruken i området må tilpasses viktig naturmangfold og overordnet grønnstruktur.

Kommunal- og distriktsdepartementet tar derfor innsigelsen mot B09 Borgeskogen til følge. Området tilbakeføres til landbruks-, natur- og friluftsmål (LNF).

Spørsmålet om terskelen for plankrav og krav til utredning av naturfare

Innledningsvis vil Kommunal- og distriktsdepartementet uttrykke uenighet med Sandefjord kommunes syn om at NVE ikke kan fremme innsigelse mot hele unntaket fra plankrav – og kun mot økningen fra fem til seks boenheter. Reglene i plan- og bygningsloven § 5-5 om omkamper i innsigelsessaker skal ikke forstås slik at de er til hinder for denne typen innsigelse. En slik tolking ville gjort det umulig å ha innsigelse mot bestemmelsen noensinne, så lenge den ble vedtatt på nytt oftere enn hvert tiende år.

Innsigelsessaker handler i utgangspunktet om avveining av motstridende interesser. Når det ikke oppnås enighet lokalt, er det departementet som øverste planmyndighet som ut fra en slik interesseavveining tar stilling til om planen skal godkjennes eller ikke. Hvis lovens krav til planprosessen ikke er fulgt, kan planen ikke godkjennes. Om lovens krav til risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS) slik det går fram av plan- og bygningsloven § 4-3 er oppfylt, er et sentralt spørsmål i denne saken.

Plan- og bygningsloven § 4-3 stiller krav om ROS-analyse for alle planer for utbygging. Kravet gjelder uavhengig av om det er snakk om kommuneplan eller detaljregulering. Det skal sikre at risiko og sårbarhet vurderes på siste plannivå og ikke utsettes til byggesaksbehandlingen. I planprosessen avklares det også om det er realistisk å oppfylle kravene i byggt teknisk forskrift (TEK17). Kunnskap om usikre grunnforhold, flomfare og skredfare er avgjørende for gode planfaglige vurderinger. Det er viktig for å avgjøre hvor det er forsvarlig å bygge, og hvor videre utbygging bør unngås på grunn av risiko eller kostnadskrevende tiltak.

Regjeringen har forøvrig i Meld. St. 27 (2023–2024) *Tryggare framtid – førebudd på flaum og skred* varslet styrket veiledning til kommunene om oppdatering og oppheving av arealplaner. Der fremheves det at arealplanlegging er det mest effektive virkemiddelet for å forebygge skader fra flom, skred og overvann ved ny bosetting.

Å sikre at nye boliger blir oppført på en trygg måte og på et trygt sted er svært viktig. Planer dekker ofte større arealer og flere eiendommer, noe som gir bedre grunnlag for vurderinger, særlig av områdestabilitet. Dette danner grunnlag for kravet om at reell fare skal avklares i plan, og ikke utsettes til byggesak. Kravet til sikker byggegrunn i plan- og bygningsloven § 28-1 er ment som en *sikkerhetsventil* der det har kommet ny kunnskap eller der de faktiske forholdene har endret seg. Bestemmelsen er ikke ment å være og er heller ikke egnet til å erstatte de krav til planlegging med ROS-analyse som loven stiller. Departementet har i flere tolkingsuttalelser og brev de siste årene lagt til grunn at reell fare må avklares på siste plannivå.

I forarbeidene til plan- og bygningsloven § 28-1 er det særskilt henvist til plan- og bygningsloven § 4-3 og plikten til å påse at det gjennomføres ROS-analyser i forbindelse

med planer for utbygging. Dette er en erkjennelse av at plan- og bygningsloven § 28-1 ikke i seg selv er tilstrekkelig for å kunne avverge risiko og skade. Dette var også en viktig grunn til at det i plan- og bygningsloven av 2008 ble innført krav om ROS-analyse i tilknytning til arealplanleggingen.

Det er ytterligere to forhold som departementet mener underbygger hvorfor plan- og bygningsloven § 28-1 ikke kan eller er egnet til å bruke som en hovedløsning. Det ene er at det er mulig å dispensere fra plan- og bygningsloven § 28-1, noe som åpner for at den helhetlige kartleggingen av risiko i et område ikke blir gjort. Det andre er kommunen i byggesaksbehandlingen står alene som myndighet, i motsetning til i planprosesser hvor NVE som fagmyndighet på skred og flom er involvert. At NVE er involvert gir større trygghet for at det blir gjennomført kartlegging slik at kravene til sikkerhet ivaretas på en helhetlig måte.

Unntaket fra plankrav i Sandefjords kommuneplan legges til grunn for byggesaksbehandling av alt fra små tilbygg og fasadeendringer til større prosjekter med opptil seks nye boenheter. NVEs innsigelse bygger på at dette er i strid med kravet om at reell fare skal være avklart på siste plannivå.

Bakgrunnen for kravet om at reell fare skal avklares på siste plannivå, er at det gir de tryggeste løsningene for innbyggerne. Kvikkleireskred kan ta liv og ødelegge store materielle verdier. Dette er en reell fare, både i Sandefjord og andre steder i Norge. Enkelte steder kan det også være flomfare. Klimaendringene vil kunne øke flomfaren og gi mer erosjon, som igjen øker faren for kvikkleireskred. At et område er utbygd fra før av betyr ikke at det er trygt å bygge mer på stedet.

Både NVE og Energidepartementet har gitt uttrykk for at planen ikke imøtekommer kravene i plan- og bygningsloven § 4-3 og rundskriv H-5/18 Samfunnssikkerhet i planlegging og byggesaksbehandling om utredning av reell fare på siste plannivå. Departementet deler disse vurderingene, og har på denne bakgrunn kommet til at et unntak for seks nye boenheter ikke kan godkjennes. Departementet innfører et plankrav for nye boenheter innenfor hensynssone H310 Kvikkleire. Hensynssonen ser ut til å dekke store deler av kommunens areal under marin grense. Plankravet gjelder også innenfor hensynssone H320 Flom og H390 Skredfare i bratt terreng.

Dersom kommuneplanen i framtida skal kunne brukes som grunnlag for direkte byggesaksbehandling av nye boenheter i dette området, må det gjøres flere vurderinger av sikkerhet mot flom og skred på kommuneplannivå. Gjennom en sammenstilling av eksisterende data som dybde til fjell, topografi og avstand til vassdrag kan kommunen, slik departementet forstår det, avklare risikoen for større deler av områdene med eksisterende boligformål. De arealene som på denne måten blir avklart, kan tas ut av hensynssonene i seinere kommuneplanrevisjoner. Dermed kan det bygges nye boenheter her uten at de blir omfattet av plankravet.

Kravene i Byggteknisk forskrift kapittel 7 om sikkerhetspåkjenninger gjelder også for blant annet mindre tiltak som garasjer, tilbygg/påbygg, frittstående uthus og redskapsboder. Reglene i byggteknisk forskrift, herunder NVEs veileder 1/2019 Sikkerhet mot kvikkleireskred, for denne type mindre tiltak vil dersom disse følges, oppfylle kravet til tilstrekkelig sikkerhet mot skred og flom. Det store flertallet av byggesaker innenfor eksisterende boligformål i kommuneplanen gjelder mindre tilbygg, påbygg, garasjer og fasadeendringer. Disse vil ikke være omfattet av plankravet.

Rettet vedtak

I medhold av plan- og bygningsloven § 11-16 andre ledd godkjenner ikke Kommunal- og distriktsdepartementet B09 Borgeskogen som næringsformål i kommuneplanen for Sandefjord kommune 2023–2035. Området tilbakeføres til landbruks-, natur- og friluftsmål (LNF).

Departementet endrer § 1.1.1 bokstav i til: «Ikke medfører nye boenheter innenfor hensynssone H310 Kvikkleire, H320 Flom eller H390 Skredfare i bratt terreng»

Departementet ber kommunen gjøre de nødvendige endringene i planen. For kunngjøring av planen gjelder plan- og bygningsloven § 11-15 andre ledd. Kommunen er orientert om vedtaket gjennom kopi av dette brevet.

Departementets vedtak er endelig og kan ikke påklages, jf. plan- og bygningsloven § 11-16 siste ledd.

Med hilsen

Bjørnar Selnes Skjæran

Kopi

Energidepartementet
Klima- og miljødepartementet
Landbruks- og matdepartementet
Sandefjord kommune
Vestfold fylkeskommune